

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA W PLANOWANIU ROZWOJU TERYTORIALNEGO

Wstęp

Artykuł poświęcony jest współczesnym wyzwaniom planistycznym, które wyłaniają się wobec zmian zachodzących we współczesnym świecie. Zmiany te, obejmujące środowisko, w którym żyjemy i praktycznie wszystkie obszary naszej aktywności, wymagają nowych wizji i koncepcji, nowych strategii i nowych narzędzi wdrażania. Wymuszają procesy ciągłego dostosowywania się i stałego otwierania członków wspólnot terytorialnych na nowe zjawiska i uwarunkowania.

Pojęcia terytorium i rozwoju terytorialnego

W ujęciu encyklopedycznym, rozwój to „długotrwały proces ukierunkowanych zmian, w którym można wyróżnić następujące po sobie prawidłowo etapy przemian (fazy rozwojowe) danego obiektu, wykazujące zróżnicowanie się tego obiektu pod określonym względem”¹. Warto się zatrzymać nad kluczowymi elementami, których przybliżenie jest niezbędne także dla zdefiniowania rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej. Tymi elementami są:

- obiekt, który ulega zmianie;
- zmiana postrzegana jako kolejne stany obiektu.

Opierając się na teorii systemów otwartych L. von Bertalanffy’ego, proponuje się, aby terytorium – jako środowisko życia człowieka – pojmować jako system zależności obejmujący następujące cztery elementy składowe – podsystemy:

- środowisko przestrzenne (materię nieożywioną i ożywioną), która posiada aspekty: geometryczny, techniczny, środowiskowy – przyrodniczy i estetyczny etc.;

¹ *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1996.

- kapitał ludzki („człowieka”), który – jako fenomen – posiada aspekty: zdrowotny, psychologiczno-społeczny, artystyczny, religijny etc.;
- organizację – związki pomiędzy ludźmi oraz między ludźmi i środowiskiem przestrzennym, rozumianym jako ich otoczenie, które to związki posiadają aspekty: technologiczny, informacyjny, polityczny i społeczny oraz ekonomiczny etc.; za J. Stonerem, R. Freemanem i D. Gilbertem przez organizację rozumie się przy tym „dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów”²;
- zarządzanie systemem terytorialnym, jako szczególny element składowy podsystemu „organizacja”³.

Terytorium jest zatem fenomenem, w którym przedstawione powyżej elementy pozostają w stałej współzależności. Kolejny podsystem terytorium odnosi się do zawężonego zbioru zagadnień występujących w podsystemie poprzednim. Jednocześnie zmienia się natura zjawisk, które od przestrzennej rozciągłości, przekształcają się w specyficznie ludzkie właściwości typowe dla jednostki po to, by nabrać charakteru zjawisk społeczno-gospodarczych, wreszcie – zarządczych.

Pomiędzy wymienionymi podsystemami terytorialnymi zachodzi splot interakcji, przybierających w dobie współczesnej rozmaite postaci podbudowane rozwijającymi się technologiami informatycznymi. Terytorium posiada zatem dwoistą naturę. Z jednej strony zawsze wiąże się z sekwencją konkretnych, fizycznych (geograficznych), statycznych przestrzeni. Z drugiej zaś – obejmuje wszelkie, związane z ową fizyczną przestrzenią, dynamiczne powiązania i przepływy:

- ruchomych zasobów, jak: ludzie i kapitał;
- możliwości organizacyjnych, wiążących istniejące i potencjalne zasoby w żywy „organizm” systemu otwartego, który tworzy, absorbuje i oddaje: obiekty (produkty, towary) i informacje (wartości, znaki, w tym symbole).

Dynamiczne aspekty terytorium stale przekształcają je, zmieniając jego strukturę wewnętrzną i relacje z otoczeniem. Zmiany systemowe o charakterze jakościowym przejawiają się przy tym poprzez:

- entropię, jako proces zachodzący w systemie, polegający na niszczeniu w trakcie działania systemu części jego elementów i usuwaniu ich do otoczenia, na skutek czego następuje zmniejszenie się żywotności i sprawności systemu;
- negentropię, oznaczającą tworzenie nowych konfiguracji elementów, z których system jest zbudowany, warunkujących jego sprawniejsze działanie.

Zdolność systemu do zmniejszania poziomu entropii i uzyskiwania przewagi procesów negentropowych warunkuje jego trwanie i rozwój w otoczeniu⁴. Biorąc powyższe pod uwagę, przez rozwój terytorialny będziemy rozumieć takie ukierunko-

² J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 619.

³ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 18–26.

⁴ Portal wiedzy, portalwiedzy.onet.pl/127671,,,entropia_entropy_,haslo.html

wanie zmiany systemu terytorialnego, które przez stymulację sił sprawczych, jakimi są: przedsiębiorczość, równoważenie czynników endo- i egzogenicznych oraz konkurencyjność, prowadzi do procesów negentropowych obejmujących:

- wzrost złożoności, różnorodności i elastyczności podsystemów, zwiększając ich możliwości i zdolności przystosowawcze;
- podniesienie zdolności autoregulacji podsystemów;
- zwiększenie innowacyjności (kreatywności, proaktywności) podsystemów;
- dostosowanie dynamiki zmian ciągłych i nieciągłych w podsystemach do potrzeb własnych i wpływu otoczenia;
- zintensyfikowanie kontaktów z otoczeniem, poprzez komunikację, wymianę dóbr i wartości, oraz ekspansję (przestrzenną, społeczną, gospodarczą), przy kontrolowanym poziomie dostosowania i agresywności⁵.

Procesy zmian zachodzące w podsystemach terytorialnych

Nowa geografia ekonomiczna, czyli rozwój terytorialny w aspekcie Raportu Banku Światowego 2009

Raport Banku Światowego 2009 wnosi nowe spojrzenie na wiele zagadnień związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym. Dotyczy to szczególnie zakwestionowania – oczywistej w powszechnym odczuciu – prawidłowości, że wzrost gospodarczy powinien następować równomiernie w przestrzeni. Raport Banku Światowego 2009 (zwany dalej raportem) stawia tezę, że równomierny rozkład przestrzenny wzrostu oznacza jego zahamowanie, a nie ograniczenie biedy. Raport zawiera obszerną analizę procesów rozwojowych współczesnego świata. Z analizy tej wynikają następujące główne wnioski. Mieszkańcy slumsów liczą już dziś około miliarda, lecz nie hamuje to wzrostu populacji miast. Miliard ludzi mieszka w zapóźnionych obszarach krajów rozwijających się, nie korzystając z rezultatów globalizacji. Bieda i wysoka śmiertelność utrzymuje się wśród miliarda mieszkańców Ziemi, pozostających bez dostępu do światowych rynków, podczas gdy inni rozwijają się i żyją w coraz lepszych warunkach. Wynikiem spojrzenia na owe trzy – częściowo pokrywające się z sobą – miliardy mieszkańców Ziemi jest często przekonanie, że wzrost gospodarczy musi być przestrzennie zrównoważony. Przesłanie raportu jest jednak inne. Raport odrzuca założenie potrzeby przestrzennego równoważenia rozwoju gospodarczego. Co więcej – równomierny rozkład przestrzenny wzrostu oznacza jego zahamowanie, a nie ograniczenie biedy. Przedstawione w raporcie analizy występujących na świecie zjawisk wzrostu gospodarczego oraz obszarów wykluczenia i biedy w skali globalnej potwierdzają, że rozwój gospodarczy jest dziś rzadko zrównoważony przestrzennie. Dokonane w wymienionych skalach geograficznych badania prowadzą do konkluzji,

⁵ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego...*, s. 41–43.

że przestrzenne nierówności w dochodach i produkcji, zaobserwowane w różnych częściach świata, są nieuniknione, a próba wyrównania – w skali geograficznej – poziomu wzrostu obarczona jest ryzykiem porażki. Próba równomiernego rozprzestrzenienia wzrostu eliminuje nie biedę, lecz szanse rozwojowe. Wyzwaniem dla rządów i samorządów jest więc wspieranie nierównomiernego przestrzennie wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym wyrównywaniu standardów życia. Integracja ekonomiczna polega na zbliżeniu – w sensie gospodarczym – terytoriów zapóźnionych i wiodących. Wiąże się to – w rozumieniu raportu – z trzema aspektami rozwoju, które kryją się pod pojęciami: „urbanizacji”, „rozwoju terytorialnego” oraz „integracji regionalnej” (w skali kontynentalnej).

Zdaniem autorów raportu, w kontekście opisywanej problematyki kluczowe znaczenie ma „urbanizacja”, rozumiana jako rozwój miast. W tym sensie jest ona koniecznym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego. Odnosi się to głównie do wymiaru lokalnego, ale ma konsekwencje dla wszystkich skal rozwoju. W raporcie wyróżnia się trzy poziomy urbanizacji: początkową, charakteryzującą tereny w przewadze wiejskie, pośrednią oraz zaawansowaną, typową dla obszarów o wysokiej gęstości struktur miejskich. Kolejne dwa aspekty rozwoju pośrednio też wiążą się z urbanizacją. Pojęcie „rozwoju terytorialnego” – raport odnosi do wykorzystania zastanych atutów i stworzenia odpowiednich powiązań terenów o różnym poziomie rozwoju. Kolejny aspekt rozwoju – tzw. integracja regionalna – dotyczy problematyki dostępu krajów rozwijających się do rynków zagranicznych, zarówno w skali sąsiedzkiej, jak i globalnej.

Naczelną ideą raportu jest więc zaproponowanie paradygmatu rozwoju polegającego na tym, że aktywność gospodarcza koncentruje się, podczas gdy standardy życia – zbliżają się do siebie (niezależnie od lokalizacji w przestrzeni). W konsekwencji wyzwaniem dla rządów i samorządów jest integracja ekonomiczna – „zbliżenie” w sensie gospodarczym – terytoriów zapóźnionych i terytoriów wiodących. Owa integracja może nastąpić dzięki uwolnieniu rynkowych sił: aglomeracji, migracji oraz specjalizacji.

Intensyfikacja i zagęszczenie przestrzenne rozwoju lokalnego – wynikające z opisanego stanowiska – wymagają dziś wykreowania powszechnej akceptacji dla dwóch głównych celów zarządzania miastem. Pierwszym z nich jest **reurbanizacja** znacznych obszarów miast, powiązana z polityką kontroli nad procesami suburbanizacji. Wtórna urbanizacja wiąże się przy tym bezpośrednio z rewitalizacją miejską, obejmującą interwencję na terenach przemysłowych oraz regenerację społeczną i gospodarczą zdegradowanych śródmieść, a także pauperyzujących się, a niekiedy niszczących, powojennych osiedli mieszkaniowych.

Kolejnym wyzwaniem rozwoju skoncentrowanego w ośrodkach miejskich jest – w dobie globalizacji – zakorzenienie procesów zmian w wartościach endogenicznych obszaru, kraju czy kontynentalnego regionu. Tereny zurbanizowane upodabniają się do siebie, szczególnie w aspekcie kulturowym. Taka unifikacja obniża konkurencyj-

ność miast i obszarów metropolitalnych, na którą coraz bardziej składa się wizerunek i lokalna czy narodowa specyfika. Specyfika ta wiązać się powinna ze specjalizacją działalności gospodarczej. Walory kulturowe i zakorzenienie w cechach społeczności lokalnych to potencjalne podstawy uzyskania przewag konkurencyjnych – pod warunkiem, że zostaną one zidentyfikowane i przekształcone w specjalizację, powiązaną z innowacyjnymi rozwiązaniami ekonomicznymi i społecznymi. Tak więc celem działania władz publicznych powinno być kreowanie endogenicznych wizji przyszłości terenów, identyfikujących lokalne zasoby, walory i własne ścieżki rozwoju.

Zmiany zachodzące w podsystemach terytorialnych

Żyjemy w dynamicznie zmieniającym się społeczeństwie, które Manuel Castells określa jako „społeczeństwo sieci”⁶. W istocie, obserwujemy wokół siebie, jak hierarchiczny porządek, w którym było – i ciągle często jest – miejsce na odrębne domeny: „władzy”, „administracji” i „społeczeństwa”, przekształca się w wielowymiarową strukturę, w której przenikają się międzyorganizacyjne oddziaływania podmiotów z różnych szczebli zarządzania terytorialnego (krajowych, regionalnych, lokalnych) i różnych sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego). Wskazać można przy tym procesy o charakterze horyzontalnym, determinujące funkcjonowanie owego „społeczeństwa sieci”:

- rozwój technologii informatycznych i ich wpływ na komunikację społeczną i życie gospodarcze;
- globalizacja i dążenie w kierunku gospodarki opartej na wiedzy;
- konkurencyjność terytorialna jako zdolność terytoriów do uczestniczenia w tworzeniu aktywności gospodarczych i do przyciągania ludzi oraz kapitału.

W poszczególnych podsystemach terytorialnych wyróżnić można specyficzne zjawiska, wynikające z globalnych zmian cywilizacyjnych i społeczno-gospodarczych, w szczególności – związane z wyżej wymienionymi procesami horyzontalnymi. I tak:

- W **środowisku przestrzennym** obserwujemy:
 - zmiany klimatyczne;
 - stałe kurczenie się obszarów środowiska naturalnego;
 - urbanizację⁷, powiązaną z degradacją znacznej części środowiska kulturowego, czemu towarzyszy między innymi rosnące zagęszczenie procesów społeczno-gospodarczych na terenach niewyposażonych w infrastrukturę;
 - despacjalizację jako zmniejszanie roli czynnika przestrzennego, wynikające z wykorzystania technologii informatycznych.
- W odniesieniu do **kapitału ludzkiego** dają się zauważyć:

⁶ M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

⁷ Przewiduje się, że w 2030 r. około 60 procent ludności Ziemi będzie żyło w miastach i na obszarach metropolitalnych. N. Pawlak, J. Pawlak, *Zrównoważony rozwój miast*, www.agenda21.waw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=53&showall=1 (dostęp: 29.10.2011).

- niekorzystne zjawiska demograficzne – starzenie się społeczności, obserwowane zarówno w krajach rozwiniętych, jak i zapóźnionych w rozwoju;
- wzrost znaczenia procesów migracyjnych;
- stopniowa poprawa zdrowotności populacji;
- wzrost wykształcenia i powolne upowszechnianie się uczenia się przez całe życie;
- postępująca unifikacja zjawisk i procesów kulturowych jako prosty rezultat globalnego dostępu do informacji i wzorców upowszechnianych w mediach.
- W relacji do podsystemu organizacyjnego – związków społeczno-gospodarczych, wyróżnić należy:
 - demasyfikację – indywidualizację procesów społecznych;
 - dezagregację społeczną, czyli rozpad tradycyjnych więzi;
 - decentralizację procesów;
 - wzrost znaczenia innowacyjności i oparcie paradygmatów rozwoju gospodarczego na wiedzy, uczeniu się, badaniach naukowych oraz wymianie dobrych praktyk;
 - dezintermediację, polegającą na eliminacji pośredników, między innymi w obrocie gospodarczym i bankowym;
 - tworzenie się sieciowych relacji międzyinstytucjonalnych, dotyczących podmiotów z wszystkich sektorów.
- Podsystem zarządzania systemem terytorialnym ewoluje w stronę:
 - demokracji deliberacyjnej;
 - zarządzania wielopoziomowego;
 - *outsourcingu* usług publicznych;
 - indywidualizacji usług.

Wymienione cechy tworzą niezwykle złożony konglomerat zależności, niepoddających się prostym uogólnieniom i oczywistej taksonomii. Wnikanie w poszczególne zjawiska wymaga każdorazowo szczegółowej analizy oraz zrozumienia kontekstu przestrzennego, społecznego, gospodarczego i zarządczego. Nie ma dzisiaj miejsca na proste przenoszenie wzorcowych rozwiązań, które dominowało (np. w Polsce) w tworzeniu paradygmatu transformacji po „upadku żelaznej kurtyny” w roku 1989.

Wyzwania planistyczne

Stan wiedzy

W ocenie Międzynarodowej Organizacji Rozwoju Terytorialnego (*International Urban Development Association* – INTA), obszary priorytetowych interwencji w sferze zarządzania rozwojem terytorialnym w dobie dzisiejszej obejmują:

- kontrolę rozwoju urbanistycznego (środowiska przestrzennego), a w szczególności: rewitalizację obszarów kryzysowych, zwiększenie mobilności poprzez zrównoważony transport;
- wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego;
- zapewnienie odpowiednich zasobów dla produkcji, co obejmuje: miejsca pracy, technologię i źródła finansowania;
- wdrożenie procesów zarządzania rozwojem, zwłaszcza w obszarze efektywnej demokracji na znacznym obszarze⁸.

Na tle wymienionych zjawisk i procesów współczesna myśl w zakresie planowania rozwoju kształtuje się wokół następujących trzech osi problemowych, określanych jako:

- *smart growth* – rozwój inteligentny;
- *sustainable growth* – rozwój zrównoważony;
- *inclusive growth* – rozwój włączający⁹.

Zarówno cytowana strategia EUROPA 2020, jak i inne opracowania diagnostyczne¹⁰ wskazują następujące wymagania, wynikające z potrzeb koncentracji na wymienionych osiach problemowych.

Rozwój „inteligentny” potrzebuje zatem:

- silnych i zintegrowanych przestrzennie gospodarek, opartych na relacjach funkcjonalnych;
- lokalnego prorozwojowego środowiska społecznego;
- wysokiego poziomu kapitału społecznego;
- usieciowienia różnego rodzaju aktywności, pozwalających na otwarty przepływ ludzi i idei, co oznacza:
 - zdolność do stworzenia oraz utrzymania sieci miast i obszarów funkcjonalnych;
 - racjonalne rozwiązania w sferze transportu – zwłaszcza publicznego;
 - wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej do podtrzymania więzi międzyludzkich i międzyinstytucjonalnych.

Rozwój „zrównoważony” potrzebuje:

- koncentracji na zasobach i surowcach odnawialnych;
- wsparcia zwartych i zrównoważonych miast zdolnych do kontrolowania procesów suburbanizacji;
- transportu przyjaznego dla środowiska;

⁸ M. Sudarskis, *Metropolis Now*, INTA International Symposium on Urbanism: *Cities in Metropolitan Regions*, Gedafe, www.ciudadesenregionesmetropolitanas.com/download/Sudarkis-metropolis.pdf (dostęp: 26.11.2010).

⁹ *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

¹⁰ R. Atkinson, A. Baucz, P. Swianiewicz, *Background Report on the Urban Dimension of the Cohesion Policy Post 2013 Prepared at the Request of the Polish Presidency of the Council of the European Union*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011; *Effective Instruments Supporting Territorial Development*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

- wdrażania w przestrzeni systemu zielonych korytarzy oraz *green cohesion* („zielonej spójności”).

Rozwój „włączający” wymaga:

- dobrze funkcjonujących miast, oferujących wykształcenie i miejsca pracy;
- powszechnego dostępu do usług;
- poszerzenia obszarów funkcjonalnych małych i średnich miast, zwłaszcza w sferze poszerzania rynku pracy;
- zwiększania dostępności do małych i średnich miast;
- rewitalizacji społecznej, przestrzennej i gospodarczej.

Dokument UE – tzw. Agenda Terytorialna 2020, wyznacza sześć terytorialnych priorytetów rozwojowych. Zaliczają się do nich:

1. promocja rozwoju policentrycznego i zrównoważonego;
2. stymulowanie rozwoju zintegrowanego w miastach, terenach wiejskich i specyficznych obszarach (regionach);
3. terytorialna integracja w przygranicznych obszarach (regionach) funkcjonalnych;
4. zapewnienie globalnej konkurencyjności regionów opartych na silnych gospodarkach lokalnych;
5. poprawa powiązań przestrzennych dla osób, społeczności i przedsiębiorstw;
6. zarządzanie i powiązanie ekologicznych, krajobrazowych oraz kulturowych wartości regionów¹¹.

Powyższe założenia strategiczne wymuszają na władzach publicznych nowy stosunek do planowania rozwoju we wszystkich skalach przestrzennych. W opinii piszącego dwa zagadnienia wydają się krytyczne dla ich wdrażania w Polsce: terytorializacja polityki społeczno-gospodarczej oraz zarządzanie wielopoziomowe.

Terytorializacja polityki społeczno-gospodarczej

Uwzględnianie przestrzeni w zarządzaniu zmienia swój status. W tradycyjnie funkcjonującym ujęciu oddziela się problematykę społeczno-gospodarczą od kwestii przestrzennych, pozostawianych urbanistom rysowanie „pięknych obrazów”, niekoniecznie skutkujących zmianami w sferze realnej. W kontekście 2 przytoczonych wcześniej dokumentów UE (EUROPA 2020, Agenda Terytorialna 2020) istotnym elementem rozwoju jest idea solidarności terytorialnej, polegającej na zapewnianiu lepszych warunków życia i jego wyższej jakości przy zachowaniu równych szans i ukierunkowaniu na potencjał regionalny oraz lokalny, niezależnie od miejsca zamieszkania. Samo pojęcie „spójności terytorialnej”, rozumiane jest jako stały, oparty na współpracy proces angażujący różnych uczestników i interesariuszy rozwoju tery-

¹¹ *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő 2011, www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf (dostęp: 29.10.2011).

toryalnego na szczeblu politycznym, administracyjnym oraz technicznym. Współpracę tę determinują uwarunkowania historyczne, kulturowe, a także instytucjonalne.

Opisywana zmiana stosunku wyeksponowana została także w najważniejszym krajowym dokumencie, determinującym procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem jednostek terytorialnych – *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR). Celem strategicznym polityki regionalnej, określonym w KSRR, jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych¹². W konsekwencji, założeniem KSRR jest ograniczenie sektorowego sposobu uprawiania polityki rozwoju, między innymi poprzez zwiększenie możliwości koordynacji działań oraz uelastycznienie samodzielnych decyzji samorządów terytorialnych. Zawarte w KSRR cele i mechanizmy wdrożeniowe są przy tym spójne z rozwiązaniami proponowanymi w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030)¹³, co wynika z wprowadzenia zintegrowanego systemu rozwoju i współzależności polityki regionalnej z polityką przestrzenną, która określa ramy dla polityk posiadających wpływ terytorialny.

KSRR porównuje stary i nowy paradygmat polityki regionalnej, który w odniesieniu do wymiaru terytorialnego zakłada przejście od rozumienia jednostki terytorialnej jako tworu homogenicznego, bez uwzględniania wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności oraz przy prymacie ujęcia sektorowego, właśnie ku ujęciu terytorialnemu we wszystkich działaniach rozwojowych. Obejmuje to: dostrzeganie różnorodności, silną koordynację, zarządzanie wielopoziomowe, a także stosowanie zintegrowanych programów dedykowanych obszarom strategicznej interwencji. Ujęcie takie wymaga od wszystkich podmiotów publicznych i ich partnerów, by w strategiach rozwoju uwzględniali szeroki zakres bezpośrednich i pośrednich czynników wydajności, skupiali się na endogennych cechach terytorialnych (zamiast egzogennych inwestycjach i transferach)¹⁴. Wśród podstawowych zasad polityki regionalnej KSRR wymienia zintegrowane podejście terytorialne. Dotyczyć ma ono lepszego wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz specjalizacji terytoriów w regionach o różnym poziomie rozwoju.

Zarządzanie wielopasmowe

O ile nowy, oparty na odniesieniach terytorialnych, aspekt planowania rozwoju stanowi autentyczne wyzwanie dla podmiotów opracowujących strategie, plany i programy, to wdrożenie zarządzania wielopoziomowego wydaje się znacznie trudniejszym procesem.

¹² *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie – 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 5.

¹³ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – KPZK 2030, projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

¹⁴ *KSRR 2020*, s. 15.

Zarządzanie wielopoziomowe (wielopasmowe) – *Multilevel Governance* „opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach”¹⁵. Istotą zarządzania wielopasmowego jest więc funkcjonowanie w sieci zależności podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych.

J. Sroka, powołując się na innych autorów¹⁶, przedstawił uproszczoną klasyfikację teorii zarządzania wielopasmowego. Wskazał przy tym dwie generacje teorii. Pierwsza generacja – to **teorie oparte na konfrontacjach i kalkulacjach** jako środka tworzenia sieci. Przykładem tego są teorie:

- **współzależności**, według których zasadą konstytuującą powstawanie sieci są dążenia aktorów do wymiany **zasobów**, a władze publiczne sprawują swoje funkcje poprzez zawiązywanie odpowiednich koalicji z najsilniejszymi aktorami sieci (co ogranicza suwerenność podmiotów publicznych);
- **zdolności rządzenia**, zgodnie z którymi wchodzenie w relacje sieciowe jest strategią polityczną sfery publicznej, wykorzystującej sieci dla **odzyskania** zdolności rządzenia.

Druuga generacja teorii wykorzystuje kulturę jako czynnik konstytuujący powstawanie sieci. Wyróżnić przy tym można teorie:

- **mentalności rządzącej**, ujawniające rządzenie jako tworzenie aliansów pomiędzy sektorami państwowym a obywatelskim, publicznym i prywatnym; podmioty te przyjmują kod **kulturowy** państwa, które oddziałuje nie tylko za pomocą własnego aparatu, ale i przez Kościoły, NGO, związki zawodowe, instytucje finansowe etc.;
- **integracji**, oparte na „polach organizacyjnych” instytucji, na których to polach nie tylko „ucierają się” sposoby działania, lecz także tworzy się i rozpowszechnia logika sieci; inteligentna, negocjowana i wzajemna adaptacja działań wielu aktorów w obrębie ich pól organizacyjnych jest utrwalana przez spójne z nią formy wiedzy, symbole, rytuały, dobre praktyki¹⁷.

Wymienione teorie wszechstronnie opisują nie tylko różne ujęcia naukowe, ale – co ciekawsze – różne sposoby usieciowienia relacji międzyorganizacyjnych. Jest to tym ważniejsze, że „sieciowanie” nie może abstrahować od poziomu kapitału ludzkiego i społecznego, które determinują style i sposoby powoływania do życia i funkcjonowania różnego typu organizacji i ich związków¹⁸. Zwłaszcza relatywnie

¹⁵ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

¹⁶ *Theories of Democratic Network Governance*, red. E. Sorensen, J. Torfing, Palgrave, Nowy Jork 2007.

¹⁷ J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 48–61.

¹⁸ A. Noworól, *Cultural Aspects of Multilevel Territorial Management – Poland*, „Journal of Intercultural Management” March 2011, vol. 3, no. 1, s. 98–108.

niski kapitał społeczny w Polsce stanowi w tej materii istotne wyzwanie dla autorów strategii, programów i planów zagospodarowania¹⁹.

Podsumowanie

Współczesne wyzwania planistyczne wymagają nowych, oddolnych strategii opartych na większej spójności, zgodzie społecznej i wzajemnej akceptacji. Kluczową rolę odgrywa przy tym element endogeniczny zarówno w wymiarze społecznym, jak i przestrzennym. Świat jest zbiorowiskiem unikatowych przestrzeni i niepowtarzalnych wspólnot. Problem w tym, że – w zalewie zunifikowanych przekazów medialnych – współczesny człowiek nieczęsto potrafi dostrzec swoją wyjątkowość. Kolejną kwestią jest to, że niezbędne zmiany społeczne i kulturowe wymagają dziś nowych postaw w zakresie wzajemnej akceptacji dla różnorodności. Stawia to przed władzami publicznymi i administracją nowe wyzwania w sferze planowania rozwoju.

¹⁹ *Działania na rzecz zwiększenia kapitału społecznego – w ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Ekspertyza*, red. J. Wygnański, J. Herbst, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010; *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011.